

INTOSAI: Culto superfluo a la Independencia

“La independencia constituye el credo de los auditores gubernamentales”

La historia de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) ha estado más próxima a la fe que a la ciencia. La evidencia, la frase arriba citada, del Dr. Ock-Sup Noh, Presidente del Comité Directivo de la Intosai en su discurso inaugural del 50 aniversario de esta Institución. Sin embargo, el credo es una manifestación de la fe y elemento principal de una doctrina, y la doctrina es un sistema cerrado, dado que considera que su ‘verdad’ es para siempre. Y por el contrario, la teoría se abre a nuevas formulaciones, y sobre todo, al cuestionamiento.

Pero, si el Dr. Franz Fiedler, Secretario General de la Intosai y Presidente del Tribunal de Cuentas austríaco afirma, la Declaración de Lima “estipula en términos inequívocos que las EFS pueden llevar a cabo sus tareas con objetividad y eficacia únicamente si son independientes de la entidad fiscalizada”¹ y en el mismo evento, el Dr. Attila Chikán, Rector de la Universidad de Ciencias Económicas y Administración Pública de Budapest, señala “la importancia de la Declaración de Lima reside en primer lugar y de modo más importante en el hecho de que, debido a su interpretación inequívoca”² y agrega “La Declaración de Lima se basa en principios y valores generales que perdurarán en el futuro previsible; se expone mediante una redacción tan lúcida y una estructura tan clara que da la sensación de resultar incuestionable”³.

Luego resulta común encontrar aseveraciones sobre los documentos institucionales de la Intosai “que constituyen una fuente legítima y científicamente válida de información en la materia”⁴. Por lo que, cómo abrirse paso ante un pensamiento aparentemente cierto y diáfano que ha sido aceptado por instituciones rectoras de fiscalización, pero también por las asociaciones internacionales de auditoría y contaduría, y las universidades, evidentemente, repiten lo que emana de ellas.

Derivado que los doctos afirman poseer la verdad sobre la fiscalización, y en consecuencia, los gobiernos, partidos políticos, organizaciones sociales y sociedad en general se han plegado ante su autoridad intelectual, a través de un entramado que ha camuflajeado lo que hasta ahora mismo permanece oculto y ha sido ignorado.

Sin embargo, la sospecha que encontramos en su discurso es sólo un empiezo, para posteriormente colocar las piezas que intenten la demostración, si la Intosai repite simplemente una conceptualización superflua sobre la noción de independencia o ha construido un concepto necesario que orienta y resuelva la problemática de la autonomía en las Entidades de Fiscalización Superior. Luego:

¹ La independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. INTOSAI: los primeros 50 años, www.intosai.org, pp. 118-119.

² Una interpretación de la Declaración de Lima. Ídem, p. 110.

³ Ídem, p. 108.

⁴ Figueroa Neri, A. La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la Fiscalización Superior. www.asf.gob.mx, Diciembre de 2007, p. 15.

¿Quién fiscaliza a la Intosai?

En principio, su Misión: La INTOSAI es una organización autónoma, independiente, profesional y apolítica creada para proporcionar apoyo mutuo, fomentar el intercambio de ideas, conocimientos y experiencias, actuar como portavoz oficial de las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) en la comunidad internacional, y promover una mejoría continuada en la diversificada gama de EFS que la integran (según Plan Estratégico 2005-2010), y agrega “La INTOSAI constituye un foro en el que **los auditores** de la Administración **de todo el mundo pueden debatir los temas de interés recíproco** y mantenerse al tanto de los últimos avances en la fiscalización y de las otras normas profesionales y mejores prácticas que sean aplicables”⁵ reiterando que de conformidad con estos objetivos su lema es “La experiencia mutua beneficia a todos”. De lo anterior se desprenden dos ideas a examinar:

a) ¿Todos los auditores?

La Intosai afirma en la Meta Estratégica 1, “Las EFS deben servir como modelos de rol para las entidades del sector público y la sociedad en general” y en consecuencia, éste Órgano rector también lo debería de asumir, sobre todo, si asevera “El núcleo de la INTOSAI consiste en ser una entidad democrática que actúa a través de la consulta y el consenso”⁶, y si, dos de sus Valores Centrales son: la inclusividad y la cooperación. Por el primero se entiende la acción y efecto de incluir, es decir, es lo contrario a la exclusión que enfatiza la segregación y la desigualdad en la participación.

En este sentido el Valor de la Inclusión forma parte de los Derechos Humanos al constituirse como una promoción a la igualdad de derechos y oportunidades, y aplicado en nuestro caso, una Fiscalización Inclusiva debe garantizar el acceso de todos los auditores en las consultas y debates de interés común; y el segundo, es la capacidad de obrar conjuntamente con otra u otras personas para un mismo fin. Pero en la realidad de la Intosai lo que se dice es diferente a lo que se hace. Por ejemplo, el 17 de agosto de 2010 (fecha de elaboración del presente escrito) se lee en la página web de la Intosai “La última versión del borrador del Plan Estratégico de la INTOSAI 2011-2016 fue enviado a finales de mayo de 2010 a todos los miembros para expresar sus comentarios. Se ruega a todos los miembros...más”.

Y al pretender leer más, resulta que al usuario se le solicita la contraseña para acceder a la información, luego se excluye al común de los auditores e interesados en conocer el desarrollo de un documento básico de la fiscalización pública. Y así es en la generalidad de los eventos organizados por la Intosai, existe una exclusión de los auditores en el proceso de consulta y discusión sobre las directrices fundamentales de la fiscalización. Luego entonces, **¿No resulta incongruente que la Intosai afirme ser una entidad democrática que promueve la transparencia cuando es incapaz de generar un ambiente de inclusividad?**

b) ¿Existe debate?

En el Plan Estratégico 2005-2010 en la INTOSAI de un Vistazo, dice “La INTOSAI promueve la discusión y el debate activos que permitan llegar a acuerdos de amplia base” y Franz Fiedler, Secretario General de la Institución, reitera “A lo largo de sus 50 años de historia, la INTOSAI ha tratado en numerosas ocasiones el tema de la independencia de las EFS. En realidad, no sería exagerado afirmar que éste ha constituido el tema central para la INTOSAI, y una cuestión de debate permanente

⁵ Plan Estratégico de la Intosai 2005-2010, La Intosai de un Vistazo, www.intosai.org, p.5.

⁶ Ídem, p.5.

desde su fundación”⁷. Y sí efectivamente, la Intosai por más de 50 años se ha ocupado sobre la cuestión de la independencia: en 1977 la Declaración de Lima; en 1998 en Montevideo se creó una task force sobre la independencia de las EFS; en 2001 en el IV Congreso de la EUROSAI se presentó un informe final sobre la independencia; en 2007 se aprobó la Declaración de México sobre independencia; y en el Plan Estratégico 2005-2010, Meta Estratégica 1, sus miembros aprobaron y adoptaron para su utilización en cada país “un método para la supervisión de la independencia de las EFS”.

Por lo que, si 189 miembros de la Intosai han analizado y discutido ampliamente el tema de la independencia (problema central), y han trabajado estrechamente con organizaciones internacionales afines, y además han creado redes informales entre profesionistas para compartir conocimientos y experiencias (Meta Estratégica 2 y 3), en consecuencia se debería aceptar, lo expresado por los ponentes al 50 aniversario de la Intosai, en cuanto a que la Declaración de Lima y sus documentos básicos son claros, inequívocos e incuestionables.

Sin embargo, en lo relativo a la fiscalización pública, que atañe el control y evaluación de los fondos públicos, y por tanto, resulta del interés público, no es conveniente aceptar ideas o pensamientos bajo el principio de autoridad, aunque sean instituciones reconocidas como la INTOSAI, IFAC, GAO, o cualquier otra sigla que asuma que su conceptualización o normatividad se encuentra fuera de duda. Por tal motivo es necesario poner a la independencia en las EFS en tela de juicio, mediante la indagación:

¿Cómo se logra la independencia en las EFS?

La respuesta, al parecer, podría encontrarse en el Preámbulo de la Declaración de México sobre la Independencia, que dice “a través de la aplicación de los principios sobre independencia, las EFS pueden lograr su independencia”. O sea, una explicación en redondo, no dice nada. Pero lo más preocupante se señala en el párrafo posterior, en cuanto a que la aplicación de estos principios “se consideran el ideal para una EFS independiente. Se reconoce que actualmente ninguna EFS cumple con todas estas disposiciones”. Luego, si se admite que ninguna Entidad de Fiscalización Superior cumple con los principios de independencia, porque representan una idealidad, lo importante a determinar es, si el ideal es solamente una aspiración inalcanzable o se hace realidad.

Franz Fiedler, Secretario General de la Intosai en el Prólogo a la Declaración de Lima para la Revista Internacional de Auditoría Gubernamental en 1998, finaliza “Nuestra tarea sigue siendo la puesta en práctica de sus elevados ideales”. Lo anterior demuestra, que al interior de la Intosai se concibe a la Declaración de Lima como un ideal, pero a su vez, el ideal se pone en actividad, en ejercicio, en concreto, y de la elevación lo trasladan al campo material (puesta en práctica). Un salto que no se explica pero que tampoco se demuestra, y no se demanda la explicación, porque la autoridad se ha impuesto a la libertad de cuestionar y disentir.

En las Normas de Auditoría de la Intosai, se dice “Los auditores y las EFS deben ser independientes” (2.2.1) y en consecuencia, el ‘deber ser’ nos remite a la ética. Y efectivamente, el Código de Ética, publicado por el Comité de Normas de Auditoría en el XVI Congreso de la INTOSAI en 1998 en Montevideo, Uruguay, el capítulo 3, tiene como título: Independencia, objetividad e imparcialidad. Éste es, sin duda, el nudo gordiano en la fiscalización; la confusión y la falta de rigor en el manejo de los conceptos de independencia y objetividad. Porque resulta incorrecto situar la noción

⁷ La independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, Ídem, p. 128.

fundamental de la auditoría pública, es decir, la independencia, como una cuestión ética, de decisión individual, en donde la independencia se genera a través de un acto de voluntad, al asumir la libertad para auditar manifestando que no se está sujeto a directrices o interferencias externas de ninguna clase. Pero en caso que fuera posible, cómo se demostraría que un auditor o una EFS realmente son libres en su actuar, si la decisión proviene de lo interno, y por tanto, de la subjetividad. Y sea la razón del carácter inasible de la independencia en la fiscalización.

Y no obstante que se concibe a la independencia como un ideal, se recomienda que “los auditores actúen de un modo que aumente su independencia, o que no la disminuya por ningún concepto” (punto número 14). Por lo que si se acepta la concepción que la “la independencia no disminuya” es porque se acepta que cierta independencia existe per se. Como si la independencia fuera inherente a las EFS. Franz Fiedler, en el Prólogo a la Declaración de Lima, lo ejemplifica “El propósito esencial de la Declaración de Lima consiste en defender la independencia en la auditoría de la Administración pública”.

Ésta concepción ha influido en forma determinante en las normatividades y en el pensamiento de la fiscalización, por ejemplo: El Presidente del IFAC, señala “los retos a los que se enfrenta la auditoría (...) la defensa de la calidad e independencia”⁸. O “El auditor debe tener independencia con relación al sistema objeto de la auditoría y debe mantener una actitud independiente y objetiva en todo lo relacionado con su actuación profesional”⁹; asimismo, un miembro del Comité de Normas Internacionales de Ética para Profesionales (IESBA) señala “Mantener la independencia es una responsabilidad a nivel individual”¹⁰; Franz Fiedler en su ponencia del 50 aniversario de la Intosai, expone “Las EFS comparten la responsabilidad de preservar su propia independencia”¹¹ y de modo similar la Letrada del Tribunal de Cuentas de España, concluye en su artículo, “De un modo general y siempre teniendo presente algunas excepciones, podemos señalar que prácticamente todas las EFS poseen autonomía y/o independencia”¹².

Sin embargo, la Declaración de México sobre Independencia, ha introducido una nueva conceptualización acerca de la independencia, en su Preámbulo, establece “Que, a través de la aplicación de los principios sobre independencia, las EFS pueden lograr su independencia” y “Que las disposiciones para la aplicación de los principios que aquí se incluyen sirven para ilustrarlos y se consideran el ideal para una EFS independiente. Se reconoce que actualmente ninguna EFS cumple con todas estas disposiciones”.

En consecuencia, si ninguna EFS cumple con los principios de independencia, ninguna EFS es independiente. Y por lo tanto, la independencia no es inmanente a la auditoría y a las Entidades de Fiscalización Superior. Un cambio sustancial, dado que el problema ya no radica en defender, mantener, preservar y poseer la independencia. La independencia se logra si se cumplen ciertos principios. Hasta aquí es la parte positiva y correcta de la nueva concepción sobre la independencia.

⁸ Fermín del Valle, Juan José. Entrevista, Revista Auditores No. 4, junio de 2007, p. 27.

⁹ Normas de Auditoría Externa de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por Resolución 145/93 AGN del 7 de octubre de 1993, II Normas Generales relacionadas con el auditor. P. 2.

¹⁰ Rodríguez, Carmen. Independencia del Auditor. Tendencias a nivel internacional, Revista Auditores No. 4, junio de 2007, p. 53.

¹¹ Ídem, p. 131.

¹² Jiménez Rius, Pilar. ¿Quién controla a las entidades fiscalizadoras superiores?: el caso de la GAO de los Estados Unidos, Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Fiscalización, Número 2, 2º. Semestre, 2008, p.25.

Pero tal parece que las ataduras intelectuales o la inercia acomodaticia impiden a la Intosai emprender a fondo la innovación. Al supeditar los principios al ideal, al no asumir un examen científico sobre su noción de objetividad, por ejemplo, en el Principio No. 3, se apunta “Las EFS deben asegurar que su personal no desarrolle una relación demasiado estrecha con las organizaciones que audita, de modo de ser y parecer objetivas”. Las Normas de Auditoría de la Intosai, señalan “Las EFS deben ser objetivas- y aparecerlo- en la fiscalización de los organismos y de las empresas públicas” (2.2.40), y por lo tanto, no resulta extraño que personalidades como el Director del Instituto de Auditores Censores Jurados de Cuentas de España, afirme “Dos son los aspectos fundamentales a tener en cuenta la hora de hablar de la independencia del auditor.

El primero, la actitud mental del mismo profesional, que permite al auditor actuar con libertad respecto a su juicio profesional. Para ello debe encontrarse libre de cualquier predisposición que limite su imparcialidad objetiva de los hechos, así como la formulación de sus conclusiones. El segundo aspecto enfatiza en la apariencia de ser independiente¹³. Así las nociones de ‘parecer’ o ‘aparecer’ resultan explicativas en el discurso de la fiscalización. Por lo que resulta incongruente que una organización internacional establezca en su Visión: Promover el buen gobierno, habilitar a las EFS para que ayuden a sus respectivas Administraciones a mejorar el rendimiento, perfeccionar la transparencia, garantizar la obligación de rendir cuentas, mantener la credibilidad, luchar contra la corrupción, promover la confianza pública y fomentar el uso de los recursos públicos en beneficio de sus pueblos. Luego:

¿Cómo pretende la Intosai generar credibilidad y confianza cuando promueve una independencia y objetividad que no es?

Porque parecer es asumir determinada apariencia, que parece y no es, y la apariencia nos remite al fingimiento, la simulación y al engaño. Y el Código de Ética de la Intosai, en el capítulo 2, dice “La integridad puede medirse en función de lo que es correcto y justo. La integridad exige que los auditores se ajusten tanto a la forma al espíritu de las normas de auditoría y de ética”. Luego entonces, ¿Es correcto y justo que los auditores y las EFS aparenten o simulen la independencia u objetividad?

En el fondo, la indeterminación conceptual en las nociones básicas de la auditoría pública o fiscalización-independencia y objetividad- al situarlas en el campo de la ética (**deber ser**) o en la psicología (**atributos**) tal como en, “La objetividad e independencia del auditor son requisitos tratados en nuestras normas. Uno de los propósitos de las Normas para el ejercicio profesional de la Auditoría Interna es el de definir los principios básicos que representen el ejercicio de la auditoría interna tal como este **debería ser**, y el de proveer un marco para ejercer y promover un amplio rango de actividades de auditoría interna de valor agregado.

Para el cumplimiento de estos propósitos las normas requieren que los auditores internos tengan entre sus **atributos** el ser independientes y objetivos¹⁴, y “El artículo 8 contiene el régimen del **deber** de independencia que han de observar los auditores de cuentas en el ejercicio de su actividad, el cual se basa por una parte en la enunciación de un **principio general de independencia** que obliga a todo auditor a abstenerse de actuar cuando pudiera verse comprometida su objetividad en relación a

¹³ López Casuso, Agustín. La independencia del auditor, Nueva Economía, Número 171, www.el mundo.es/2003.

¹⁴ Rios, Gustavo. Objetividad e Independencia del Auditor. Normaria. Boletín de la Comisión de Normas y Asuntos Profesionales del Instituto de Auditores Internos de Argentina, No. 1, enero de 2003.

la información económica financiera a auditar”¹⁵. Véase la frase, ‘un principio de independencia que obliga al auditor a abstener cuando se viera comprometida su objetividad’. Lo anterior, es la concepción que prevalece en el mundo de la fiscalización, una objetividad que se encuentra, en sí, en el auditor, es decir, en el sujeto. Pero en la ciencia, la objetividad es una cualidad de lo objetivo, que pertenece o es relativo al objeto, independiente de las formas de pensar o de sentir de los sujetos. Y no obstante que en la Declaración de Lima, se recomienda “Los métodos de control deben adaptarse continuamente a los progresos de las ciencias” (art. 13, 3). La ciencia se encuentra ausente en el desarrollo del pensamiento de la Intosai.

El asunto de la independencia, y por ende, el de la objetividad, es que no se ha asumido como un problema, en tanto la Intosai ha partido del supuesto que sus principios y valores guían la labor cotidiana de los auditores, pero ignora cómo se logra la independencia, y en lo fundamental, cómo se demuestra que una auditoría en lo concreto cumple con la independencia y objetividad. Lo anterior explica la crisis de la auditoría pública y de las Entidades de Fiscalización

Superior, pero su ortodoxia continua repitiendo el dogma, no obstante las debilidades en sus principios, derivado de la ausencia de un debate abierto y la promoción de una cultura democrática al interior de la Intosai y en las EFS, mientras el costo de la incompetencia la siguen pagando los pueblos, como Hungría, que en el fervor del 50 aniversario de la Intosai, el Dr. Árpád Kovács, Presidente de la Oficina de Auditoría del Estado de Hungría y Presidente de la Intosai, en el discurso de apertura, afirmó “el trabajo y el funcionamiento de la EFS pueden ejercer una influencia significativa y decisiva sobre la gestión de las finanzas públicas y la protección del dinero de los contribuyentes en el país en cuestión”¹⁶, cuando más tarde se conoció que se habían falseado las cuentas públicas durante la gestión del Dr. Kovács, claro, cumplió con el pensamiento de la Intosai, de aparentar la independencia y de simular que cumplía con el pueblo de Hungría.

Por esto, y muchos ejemplos que ocurren en las Entidades de Fiscalización de Superior, **declaremos que el culto superfluo a la independencia y su Carta Magna... ¡Han muerto!** Y dejemos para la historia de la fiscalización su intento fallido, pero para nuestro presente, incorporemos la ciencia a la investigación de la auditoría pública, y quizá un día próximo, se demuestre o no, de manera clara y objetiva, la independencia en cada una de las auditorías. La independencia en las EFS no es una entelequia, es una aspiración a lograr cada día, que se logra a través de la determinación conceptual y de su método, sujeto al escrutinio y a la crítica permanente de la sociedad.

Mario Alberto Gómez Maldonado

Profesional independiente en el sector Administración Gubernamental

¹⁵ Nueva Ley de Auditoría de Cuentas. Ley 12/2010, de 30 de junio. BOE, No. 159, Sec.1, p. 57589.

¹⁶ Discurso de Apertura. INTOSAI: primeros 50 años. www.intosai.org, p. 142.

